

OPINION

DE

M. MALOUEY,

*Sur la comptabilité ou la reddition des
comptes & leur jugement ;*

Prononcée dans la Séance du 7 Septembre 1791.

IMPRIMÉE PAR ORDRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

A PARIS,
DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.

1791.

THE NEWBERRY
LIBRARY

FRC 3
22706

Cose
Fnc

21904

MA motion sur les comptes , & le décret qui a été rendu en conséquence , m'imposoient l'obligation de m'expliquer sur le système général de comptabilité. Inutilement produira-t-on , dans ce moment-ci , des sommaires de comptes , si les formes prescrites pour leur reddition définitive , & pour leur apurement , sont insignifiantes.

Or , l'Assemblée , en se refusant à établir une juridiction souveraine sur les comptes & sur les comptables , qui lui soit étrangère , en se chargeant de leur apurement , renonce au seul système de comptabilité qui réunisse toutes les conditions de sûreté & d'authenticité exigibles par la Nation. Le parti pris me paroît si vicieux , que je ne crois pas qu'il puisse tenir long-temps. — Celui que je proposois pouvoit rétablir l'ordre de la comptabilité qui est complètement interverti. Il est difficile de calculer à quel point de désordre nous arriverons , si les administrations de département , de district & de municipalité restent ce qu'elles sont , & que le corps législatif conserve l'apurement des comptes. — La discussion qui a continué après le discours qu'on va lire , a donné lieu à de nouveaux développemens de ma part sur la nécessité de conserver les formes anciennes , en les liant aux changemens utiles qu'exige l'intervention du corps législatif. Dans l'inspection des finances & des comptes de l'Etat , j'ai répondu à toutes les objections , sur l'inconvénient prétendu d'un tribunal unique , sur l'importance des deux degrés de vérification , & je ne crois pas qu'on ait détruit l'observation que j'ai faite sur l'inconvenance & le danger de mettre entre les mains du corps législatif le jugement des comptes , car je maintiens qu'un apurement étant un jugement de la légalité du compte , c'est véritablement constituer un pouvoir arbitraire sur les finances , & le concentrer dans les comités de l'Assemblée nationale. — Je supprime tous les détails de cette discussion postérieure à mon discours , qui suffira pour constater la persévérance & l'inutilité de mes efforts. — On me regarde comme un ennemi très-ardent de la constitution , que je n'approuve pas ; mais ceux qui liront , dans quelque temps , ce que j'ai proposé lors de la discussion des conventions nationales , & sur la comptabilité , ceux-là trouveront , peut-être , que je servois mieux la Constitution que ces plus zélés défenseurs ; & c'est , je l'avoue , la prévoyance des déchiremens & des convulsions dont nous sommes menacés , qui m'a toujours porté à modifier , à étayer , autant qu'il est en moi , ce que je ne crois bien , ni dans l'ensemble , ni dans les détails. Mais l'ignorance des choses & l'abus des mots disposent de nos destinées.

OPINION

DE

M. MALOUE T ;

*Sur la comptabilité ou la reddition des
comptes et leur jugement ;*

Prononcée dans la Séance du 7 Septembre 1791.

MESSIEURS,

Je pense que nous nous sommes occupés trop peu & trop tard des comptes & de la comptabilité. --- La suppression des chambres des comptes est , jusqu'à leur remplacement, l'anéantissement momentané de toute comptabilité légale ; car ce qui a été fait & ce qu'on vous propose, ne remplit pas l'objet de la première institution qui étoit sage & bien combinée , & dont il suffisoit , je crois , de réformer les abus. — Je ne pense pas même que votre établissement de

bureau de liquidation, & la sanction que vous donnez à ses opérations par des formules de décrets, soit maintenu par vos successeurs. — Moins occupés que vous, ils examineront, probablement, avec une grande attention, l'état des finances & de la comptabilité. — Si vous voulez qu'ils en reçoivent de vous les moyens, & qu'ils ne détruisent pas votre ouvrage, je vous engage à adopter un autre plan que celui de votre comité. — Car il est impossible qu'un bureau de comptabilité, composé de quinze commissaires, vérifie tous les comptes du royaume; il n'est pas plus raisonnable que le corps législatif se charge autrement que pour la forme de l'apurement de ces comptes. Vous rendriez, par-là, nulle & dérisoire l'inspection qu'il doit conserver sur la comptabilité & sur l'administration des finances. — Cette action du corps législatif sur la fortune publique n'a encore été saisie ni déterminée de manière à s'exécuter utilement & avec facilité; je vais vous dire comment je la conçois, mais je dois auparavant vous rappeler sommairement l'ordre ancien de la comptabilité, ses avantages & ses abus; je vous montrerai ceux du nouveau mode qu'on vous propose, & je finirai par vous soumettre le plan que je crois convenable de substituer à ce que vous avez détruit.

Les comptes, dans l'ancien régime, passaient par deux degrés de vérification avant d'arriver à l'apurement qui avoit lieu par le jugement final de la chambre.

Tout comptable se trouvoit à côté d'un contrôleur ou d'un ordonnateur, & souvent tous les deux à la fois suivoient ses opérations.

Tout payeur rendoit compte à l'administrateur immédiat dont il avoit reçu les ordres de paiement; celui-ci vérifioit & garantissoit l'authenticité des pièces & la balance du compte. De ce premier degré de vérification, le comptable passoit à une seconde inspection, qui étoit celle de l'administrateur général ou ministre de son départe-

ment. Près de celui-ci étoit un bureau de vérification , dans lequel on recommençoit le contrôle de chaque pièce & la vérification des sommes. Enfin le compte ainsi vérifié étoit présenté au jugement de la chambre.

Ces divers degrés d'inspection paroissent en théorie le complément des précautions que l'expérience peut suggérer pour la parfaite surveillance des comptables , & il est en effet impossible d'imaginer un meilleur ordre en en réformant les abus qui s'y étoient introduits. Voici quels étoient ces abus.

Dans la première vérification, celle qui s'exécutoit par l'administration immédiate , je suppose celle de la guerre ou de la marine, s'il y avoit des dépenses exagérées, l'administrateur qui les avoit ordonnées n'avoit garde d'en contester la validité , & sa responsabilité qui formoit en même temps la garantie du comptable , étoit rarement compromise après un certain laps de temps, qui effaçoit la trace ou le souvenir des dépenses qu'il auroit pu éviter ou modérer.

Dans la seconde vérification du ministre , cet abus se reproduisoit ou pouvoit se reproduire avec plus de gravité , c'est-à-dire , que les dépenses que celui-ci avoit ordonnées sans des motifs suffisans non contestés par l'administrateur subordonné , étoient revêtues dans les bureaux du ministre de toutes les formes légales qui pouvoient les faire allouer par la chambre.

C'est ainsi que la comptabilité des vivres , des fourrages , des hôpitaux , des étapes , des ponts & chaussées , celle de la marine & des colonies , étoit en quelque sorte insaisissable par la distance des époques de la dépense à celle de la vérification définitive ; ces grands couloirs du trésor public étoient & sont encore à la disposition des premiers agens préposés à leur inspection ; & si leur administration immédiate n'est pas pure , économique , éclairée , vingt comités réunis de l'Assemblée nationale n'y connoi-

tront rien lorsqu'on leur présentera, après huit ou dix années, des comptes informes, revêtus de toutes les signatures, de toutes les pièces qui en opèrent l'apurement.

Cependant le jugement final de ces mêmes comptes étant attribué à des hommes très-exercés dans cette matière, & qui portoient dans les moindres détails une attention scrupuleuse, il y avoit encore très-ordinairement des rejets, des radiations d'articles, & une sévérité imperturbable sur l'exigence des formes essentielles & minutieuses.

Mais les difficultés qu'éprouvoit le comptable ne retomboient presque jamais à sa charge, à moins qu'il n'y eût de sa part des négligences ou omissions de pièces qu'il avoit été en son pouvoir de se procurer; lorsque la négligence étoit de l'administrateur, il ne manquoit d'y pourvoir par un ordre du roi ou par un arrêté du conseil, & la juridiction de la chambre ne s'exerçoit en dernière analyse que sur des erreurs de date ou de calcul, ou sur des noms tronqués, des certificats de vie, des quittances ou des procurations informes.

Son autorité étoit nulle pour rechercher, prévenir ou punir les fausses dépenses, le gaspillage, lorsque les pièces étoient en forme comptable.

Ainsi l'institution la mieux combinée dans toutes ses parties pour la surveillance des dépenses publiques, se réduisoit à de vaines formalités.

La dégradation de cette institution provenoit de deux causes, 1°. l'arrièrement des comptes, qui ne permettoit plus que la vérification des pièces, sans aucune trace ni rapprochement des faits; 2°. l'autorité du tribunal qui les jugeoit enchaîné par le pouvoir supérieur des ordonnateurs qui devoient être jugés comme les comptables.

En faisant cesser ces deux causes, vous ne pouvez rien imaginer de mieux qu'une première reddition de comptes à l'administrateur immédiat de la caisse, un contrôle ou

vérification de ce compte par une autorité supérieure, & un jugement final par un tribunal dont les membres soient spécialement voués à ce genre de service ; car, pour juger un compte de la guerre, ou de la marine, ou des ponts & chaussée, il faut des hommes exercés dans tous les détails de dépense qui appartiennent à chacun de ces départemens.

Je puis citer de préférence les comptes de la guerre & de la marine, parce que ces deux seuls départemens forment en temps de paix la moitié de la dépense publique, & en temps de guerre il est telle campagne de mer qui a coûté cent quatre-vingt millions.

Or qu'est-ce que l'on vous propose pour vérifier la masse totale des recettes & dépenses de l'Etat ?

Un bureau de comptabilité composé de quinze commissaires vérificateurs ;

Le corps législatif apurant tous les comptes d'après leur rapport fait à un comité, c'est-à-dire, éteignant par un décret d'apurement toute responsabilité ;

Enfin un tribunal spécial pour juger toutes les contestations, toutes les parties contentieuses de ces comptes.

Il est facile de vous démontrer l'insuffisance, la nullité même d'un tel établissement.

J'estime à huit cents par année le nombre des comptes & des comptables principaux.

Celui des pièces à vérifier s'élève peut-être à deux ou trois cents mille.

Que voulez-vous que fassent quinze commissaires au milieu de cette immensité de papiers ? dans quel ordre procéderont-ils ? Remarquez bien que c'est dans ce centre unique en première & dernière instance qu'on fait arriver tous les comptes ; n'appercevez-vous pas là tous les signes du chaos ? les receveurs, les trésoriers & les ordonnateurs arrivant directement à ce centre de comptabilité, n'auront-ils pas toute facilité de s'y rendre arbitres de leur propre

gestion ? Quel temps & combien d'agens subalternes ne faudroit-il pas pour vérifier les détails de chaque compte ? quel moyen auront les commissaires de surveiller le travail de leurs subalternes ? & que restera-t-il à faire au tribunal supérieur des comptes , si toutes les contestations , toutes les difficultés se terminent dans le bureau de comptabilité , dont les membres seront les maîtres de faire ou ne pas faire des difficultés ?

Je maintiens que ces vérificateurs ne pourront rien vérifier , & que le corps législatif ne pourra rien apurer en connoissance de cause ; enfin je dis que le tribunal supérieur , réduit à ne prononcer que sur les objets contentieux , seroit presque inutile s'il n'étoit aussi chargé de prononcer sur la légalité de tous les comptes.

Le vice essentiel de la nouvelle institution consiste donc dans la suppression des premiers degrés de vérification , sans lesquels le jugement définitif & l'apurement sont impossibles.

La sûreté de tous les comptes de l'Etat repose essentiellement dans la fidélité des registres des comptables.

La première vérification de ces registres est la plus importante : elle doit être locale , instantanée , habituelle ; & ce sont les administrations partielles que vous devez ordonner avec une grande attention , si vous voulez avoir une comptabilité générale , claire & facile.

Or le plan du comité vous présente un point central dont on n'apperçoit ni les rayons , ni la circonférence ; ce bureau de vérification sera un vaste magasin où les messageries voituront des papiers de toutes les parties du royaume , & c'est là que le corps législatif & ses comités puiseront des lumières.

Mais , dira-t-on , le corps législatif peut-il être étranger à la comptabilité des recettes & dépenses publiques ? n'est-ce pas à lui qu'appartient cette inspection suprême ? & com-

ment pourra-t-il l'exercer si vous soutenez qu'il lui est impossible d'apurer tous les comptes ?

Oui, sans doute, le corps législatif doit inspecter & vérifier ; c'est pour que cette inspection ne soit pas illusoire, pour lui assurer les moyens de l'exercer utilement que je rejette l'institution qu'on vous propose ; c'est en voulant tout faire, en attirant à vous tous les détails que l'ensemble vous échappera, & que vous ne pourrez porter sur aucuns une attention sévère.

Voyez ce qui vous est arrivé dans cette session, & ce que vous avez pu obtenir de vos comités en comptabilité, en vérification de comptes ; la situation des finances ne vous a été connue que par bordereaux, mais vous n'avez pu vérifier ni juger aucune opération de finance, ni en recette, ni en dépense.

On n'a cessé de demander des états au ministre, & le contrôle de ces états, les pièces qui les appuient, les pièces dont sera composé chacun des comptes dont ils présentent les sommaires, ne seront peut-être pas rassemblées & vérifiées dans dix ans. J'ai déjà eu l'honneur de vous le dire, un état signé, certifié par un ministre, qui expose ce qui est entré, ce qui est sorti du trésor public, n'est qu'un exposé sommaire de son administration, & c'est cependant tout ce que vous pouvez lui demander ; mais ce n'est là que la préface d'un compte, & tant que les pièces probantes ne sont pas réunies & vérifiées, la comptabilité effective n'existe pas. Or la cause de sa non-existence, je le répète, c'est l'arrièrément des comptes partiels de chaque caisse, de chaque département, qui doivent former la balance du compte général des recettes & des dépenses d'une année.

Mais quelle est donc la cause de cet arrièrément, & comment la faire cesser ? faut-il bouleverser pour cela l'ancienne institution ? non, les retards, les désordres de la comptabilité sont nés des désordres inévitables d'une admi-

nistration arbitraire. Les chefs de cette administration ayant été long-temps indépendans les uns des autres, & absolus chacun dans leurs parties, il n'existoit point d'autorité supérieure à la leur, qui pût les soumettre à la sévérité des formes, & le pouvoir qu'ils exerçoient sur les comptables leurs subalternes étoit presque annullé par l'influence de ceux-ci sur toutes les opérations de finances : car un homme habile les complique à volonté d'une manière inextricable pour un homme inexpérimenté, & le cardinal de Richelieu eût été pour un trésorier un inspecteur moins redoutable qu'un auditeur des comptes exercé dans sa partie.

En considérant donc l'intérêt des comptables à éloigner leur reddition de compte & à prolonger le maniement de leurs fonds, l'intérêt des administrateurs immédiats à atténuer leur responsabilité par la distance de l'époque où ils opèrent à celle où on vérifie leurs opérations ; en considérant l'impuissance où étoit la cour des comptes d'exercer sur les ordonnateurs, comme sur les comptables, une véritable juridiction ; en ajoutant à ces observations celle de l'inexactitude des paiemens, des longs crédits, des à-comptes multipliés sur une même dépense, & de la complication d'écritures qui en résultoit, on aura trouvé toutes les causes de l'arrièremment des comptes & des désordres de la comptabilité. Ces abus ne doivent plus exister, il n'y aura plus d'ordonnateurs absolus, ils reconnoîtront une autorité supérieure qui les surveillera tous ; il n'y aura plus de dépense arbitraire, & dont les fonds ne soient exactement assignés ; les paiemens par à-compte d'un exercice à l'autre ne compliqueront plus les écritures : ainsi il n'existera plus de cause de retards pour la reddition des comptes partiels & du compte général des recettes & des dépenses de l'Etat.

Voici le moment d'examiner si l'ancienne institution peut s'adapter au nouvel ordre de choses que vous avez

établi, & si elle peut suffire à la reddition des comptes anciens & nouveaux.

N'oubliez pas, Messieurs, que j'ai démontré impossible ou au moins insuffisant le mode qu'on vous propose.

Je n'oublie pas moi-même que je dois placer ici l'action du corps législatif, & son inspection effective sur toutes les recettes & dépenses.

Je propose donc, premièrement, de transporter sous les yeux de l'Assemblée nationale, & immédiatement sous ses ordres, le contrôle général de toutes les recettes & dépenses publiques.

Ce contrôle ne peut être exercé dans la partie active & responsable par l'Assemblée elle-même ou par ses comités; le contrôleur, ses adjoints, ses bureaux, ses registres, doivent former un dépôt permanent, où l'Assemblée puisse prendre à tous les instans les renseignemens qui lui seront nécessaires sur l'état des finances; ces officiers doivent être à sa disposition; aucun détail d'administration ne doit leur être confié ni en recette, ni en dépense, ni en liquidation, mais tous les receveurs & tous les payeurs de l'Etat leur adresseront chaque mois un bordereau de leur caisse.

Tous les comptables adresseront chaque année au contrôleur un compte sommaire de la recette & dépense de l'année précédente.

Les comptes annuels & les bordereaux de chaque mois, vérifiés les uns par les autres, le feront encore sur les grands livres du trésor public; & leur résultat formera le tableau général de recette & dépense qui sera mis sous les yeux de la législature; ce travail sera à la charge & sous la responsabilité de son contrôleur.

Voilà, Messieurs, comment je conçois la partie de comptabilité qui vous regarde, celle que vous pouvez saisir, d'après laquelle vous pouvez rechercher & connoître le déficit dans les recettes, l'exagération dans les dépenses. Voici maintenant comment cet établissement se lie à

un système général de comptabilité, qui est toute autre chose.

Il faut prendre les recettes & dépenses à leur origine, & ne jamais les perdre de vue pour les conduire à un jugement légal & définitif, qui corresponde au contrôle général que je vous propose, sans y employer ni les mêmes agens, ni les mêmes moyens.

Indépendamment de l'administration supérieure qui est le conseil du roi, chaque receveur & payeur est soumis à l'administration immédiate d'un seul ordonnateur ou de plusieurs administrateurs, tels que les officiers municipaux & les directoires de districts & de département.

Je remarque d'abord que toute administration collective, qui peut acheter, payer & dépenser, est la plus dangereuse des institutions; & si vous n'y prenez garde, vos municipalités ou directoires ruineront le royaume en dix années; vous aurez beau les rendre comptables & responsables, outre que vous n'avez pris aucune mesure pour assurer cette comptabilité, je la soutiens impossible dans l'état actuel des choses. Les corps ne sont propres qu'à surveiller, délibérer & juger, mais toute administration de revenus & de dépenses entre leurs mains aura toujours le sort d'une direction de créanciers.

Ainsi la première opération que prescrit un bon système de comptabilité, est de laisser aux corps administratifs, dans chaque département, la surveillance des recettes & des dépenses, mais d'en attribuer le contrôle journalier & responsable à un administrateur spécial qui n'exécute que les ordres approuvés par le roi.

J'attache particulièrement à cette condition la sûreté & le succès de tout système de comptabilité.

Je donnerais pareillement la charge de la régie des biens nationaux à un administrateur spécial, sous la surveillance des directoires.

Cet ordre naturel ainsi rétabli dans la comptabilité première, vous avez, dans les conseils des départemens, des bureaux de vérifications tout formés. — Ce seroit, dans les lieux même de leur exercice, que les receveurs, les payeurs & les administrateurs responsables subiroient un premier jugement; les directoires permanens prépareroient la vérification des pièces à charge & à décharge; le conseil du département en arrêteroit la balance.

Ces comptes ainsi arrêtés seroient envoyés au contrôle établi près la législature, qui l'adresseroit avec ses observations au tribunal suprême de comptabilité, que je proposerois d'établir dans la capitale, tant pour recevoir & juger en première & dernière instance les comptes du trésor public, ceux de la guerre, de la marine, des affaires étrangères, des ponts & chaussées, que pour prononcer définitivement sur tous les comptes particuliers des départemens.

Ce tribunal suprême de comptabilité ne peut être composé de juges élus par le peuple, il faut nécessairement choisir des hommes exercés dans ce genre de travail & de connoissance. Les cours des comptes supprimées fourniroient à la première composition qui, dans mon opinion, doit être confiée au roi. — Rappelez-vous, Messieurs, ce qu'on vous a dit de l'impéritie de plusieurs receveurs de district, élus par le peuple; je ne pense pas qu'il soit raisonnable de courir le même risque pour la composition d'un tribunal de comptabilité.

Tel est donc le résumé de mon plan.

Je donne au corps législatif ce qui lui appartient, une inspection active & continue, en plaçant sous ses yeux & sous ses ordres le contrôle général de toutes les recettes & dépenses de l'Etat.

J'établis la vérification première de chaque compte, dans le lieu même où elle peut s'exécuter le plus facilement par les conseils de département. Je les sépare ainsi

de toute administration immédiate des dépenses, qui ne peut leur être abandonnée sans de grands inconvéniens; & lorsque vous y regarderez, lorsque vous serez instruits comme je le suis moi-même, pour quelques localités, de la facilité avec laquelle certains corps administratifs se livrent à une extension de frais & dépenses; vous ne douterez pas de la nécessité de les réduire à une surveillance habituelle, sans aucune action directe. Dans chaque administration, dans chaque lieu, il ne doit y avoir qu'un seul agent responsable des dépenses directes.

Les comptes ainsi vérifiés sur les livres & sur les pièces, doivent parvenir au contrôle général pour subir un nouvel examen, & leur jugement définitif appartient à un tribunal qui ne peut être le corps législatif: car s'il y a lieu à accusation contre les ordonnateurs, administrateurs & comptables, c'est au corps législatif qu'il appartient de les dénoncer & de les poursuivre.

Je n'ai rédigé que les bases de ce plan en sept articles.

A R T I C L E P R E M I E R.

Il sera établi près l'Assemblée nationale, & sous ses ordres, un contrôle général de toutes les recettes & dépenses de l'Etat; le contrôleur, ses adjoints & ses bureaux seront à la nomination du Corps législatif.

I I.

Tous les comptables adresseront au contrôleur-général un bordereau par chaque mois, & un compte sommaire par chaque année de leurs recettes & dépenses.

I I I.

Lesdits comptes & bordereaux seront vérifiés sur les registres de la trésorerie, & leur résultat sera compris

dans un tableau général présenté à la fin de chaque année à la législature.

I V.

Les directoires & conseils de départemens & de districts conserveront la surveillance de toutes les recettes & dépenses ; mais aucunes dépenses ne pourront être exécutées, lorsqu'elles auront été approuvées par le roi, que sur les mandats d'un des administrateurs à ce commis spécialement par le roi.

V.

Les conseils de département vérifieront & arrêteront les comptes de tous les revenus & payeurs de leur département ; lesdits comptes ainsi vérifiés, seront adressés au contrôleur en exercice près l'Assemblée nationale.

V I.

Il sera établi à Paris un tribunal suprême de comptabilité, dont les membres seront choisis par le roi parmi ceux des chambres des comptes supprimées.

V I I.

Ledit tribunal jugera en première & dernière instance les comptes de la trésorerie, ceux de la guerre, de la marine, des affaires étrangères, des ponts & chaussées, & jugera définitivement les comptes des départemens qui lui seront adressés par le contrôleur des recettes & dépenses, avec ses observations.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.

It is a very common error to suppose that the
 only way of avoiding the charge of
 being a hypocrite is to be perfectly
 consistent in all our actions.

But this is a mistake. It is not
 necessary to be perfectly consistent
 in all our actions. It is only
 necessary to be consistent in our
 principles. We may be inconsistent
 in our actions, and yet be
 consistent in our principles.

For example, a man may be
 inconsistent in his actions, and yet
 be consistent in his principles. He
 may be inconsistent in his actions,
 and yet be consistent in his
 principles.

It is not necessary to be
 perfectly consistent in all our
 actions. It is only necessary to
 be consistent in our principles.

For example, a man may be
 inconsistent in his actions, and yet
 be consistent in his principles. He
 may be inconsistent in his actions,
 and yet be consistent in his
 principles.

It is not necessary to be
 perfectly consistent in all our
 actions. It is only necessary to
 be consistent in our principles.